

氏名	くほ た よし お 窪 田 好 男
学位(専攻分野)	博士 (人間・環境学)
学位記番号	人博第169号
学位授与の日付	平成14年9月24日
学位授与の要件	学位規則第4条第1項該当
研究科・専攻	人間・環境学研究科文化・地域環境学専攻
学位論文題目	日本型政策評価とその可能性

論文調査委員 (主査) 教授 足立幸雄 教授 北畠能房 助教授 高田 篤

論文内容の要旨

それ自身の事業の原資を自らの事業(商品の製造・販売)から生み出す民間企業とは異なり、事業のための原資の大半を税金や貯蓄(郵便貯金や厚生年金など)に頼らざるを得ない政府にとって、資源の有効利用は至上命令である。政府は、事業目的の達成にとって有効で、しかも費用対効果が最も高い処方箋(公共政策)を発見し、実施せねばならない。すくなくとも、そのことを常に目指すべきである。だが、政策実施過程に多かれ少なかれ不確実性が存在する以上、それは容易なことでない。いや、それどころか、最善の政策であると考えて決定し実施したのに結果は必ずしも芳しいものでなかった、予期していたほどの成果がなかった、といったケースの方がむしろ多い。だからこそ、政策実施の中途および事後における厳格な評価と、それに基づく適切な是正措置の実施がますます重要になる。驚くべきことだが、わが国の政治行政にシステムとしての政策評価が導入されるようになったのは、たかだかここ7—8年のことに過ぎない。本学位申請論文は、導入されてまだ日も浅いこの政策評価にスポットを当て、その意義と問題点を解明するとともに、今後の進むべき方向を展望しようとしたものであり、全7章から構成されている。

第1章「政策評価論再考—事後的政策分析としての政策評価」では、欧米における「政策評価」(Policy Evaluation)を、行政の責任追及を旨とする判決型のそれと、政策改善を主要な目的とする分析型のその二種に分類し、両者のメリットとデメリットを比較分析している。そして、後者のほうが総合的に見てより優れており、わが国の政治行政風土にいつそう馴染みやすいものである、と結論づけている。

第2章「行政監視院(日本版GAO)設置法案とその挫折」では、行政監視院設置に向けた政治過程を分析している。1996年11月29日に衆議院に議員立法として提出されたこの法案は、アメリカの会計検査院(General Accounting Office)に類似の、行政監視・行政責任追求のための議会付属機関をわが国にも設置しようとしたものであったが、ついに目の目を見ることはなかった。挫折にはむろんさまざまな要因が絡んでいようが、その一つを、著者は、彼我の違いを無視して、判決型政策評価という評価思想をわが国に直輸入しようとしたという点に、求めている。

第3章「三重県事務事業評価システムの挑戦」では、分析型で行政の日常的業務を評価の対象とする日本型政策評価のモデルとでも言うべき三重県の事務事業評価システムを分析の俎上に載せ、その導入の経過・意図および特徴を準内部観察者(アドバイザー)の立場から分析し叙述している。

それに続く三つの章も三重県庁での著者の実体験に基づいて執筆されたものである。第4章「事務事業評価の実像」では、政策評価がこれまで社会科学とりわけ政治学および行政学においてどのように扱われてきたかをレビューしている。第5章「事務事業評価と政府の失敗」では、三重県の事務事業システムに代表される日本型政策評価の射程を、「政府の失敗」(Government Failure)の理論との関連で分析し、日本型政策評価が「政府の失敗」に対する特効薬でも万能薬でもないことを強調している。第6章「業績測定による政策決定」では、事務事業評価によって得られる業績測定を行政責任追及や政策決定のためのツールとして活用することの限界を論じている。

最後の第7章「事務事業評価の可能性」では、もっぱら行政機構内部で実施されている現行の事務事業評価に市民参加を保証することの意義と可能性を論じ、市民グループとのパートナーシップの下で行政が事務事業評価を実施する、そのような制度の構築に向けたいくつかの具体的提言を行っている。

論文審査の結果の要旨

政策（事業）実施が惹き起こす帰結には多種多様なものがあるが、行政にとってそのすべてを正確に予測することは恐ろしく困難である。いや、不可能であるといってもけっして過言でない。したがって、最善の選択肢であるとして実施された政策（処方箋）が実際には期待していたほどの成果を挙げられなかったり、予想外の弊害を発生させてしまったり、当初の費用見積もりを大きく超過してしまったとしても、多くの場合そのような「過ち」は許容されねばならない。とはいえ、「過ち」の悪影響は小さければ小さいほどよい。ここに、「政策評価」の意義がある。予測の誤りを避けられないからこそ、事業実施の過程において定期的にそのパフォーマンスを評価しつづまり、当初予測の妥当性を検証し、その評価に基づいて必要な改善措置を講ずること、事業の進め方に微調整を加えることが、行政にとってますます重要になるのである。本学位申請論文は現代行政が直面するこの最も重要な課題に真正面から取り組もうとしたものであり、その真摯な研究姿勢は賞賛に値する。

本学位申請論文の著者は、「政策評価システム」のパイオニア的研究者の一人として、実証的で粘り強い調査・研究を積み重ねてきた。また、単なる外部観察者に留まることなく共同研究者あるいはアドバイザーとして行政の内側に入り込み、いわば当事者の観点からこの問題を考え抜こうとしてきた。こうした姿勢は高く評価されよう。この種の、ある意味で「泥臭い」研究スタイルによってしか、われわれは、政治・行政の実務にとって真に有用な学知を構築し得ないのではあるまいか。

ところで、大雑把に分類すれば、政策評価には二種のものがある。一つは、行政機関が行う政策実施（Policy Implementation）のパフォーマンスを「外部」の諸個人や諸機関が審査し判定しようとするもの、いま一つは三重県の事務事業評価システムに代表されるような、行政機関がそれ自身の業務に対して加える自己評価である。従来、前者に対しては「外部評価」、後者に対しては「内部評価」という呼称が与えられてはきたものの、評価主体の違い（内か外か）が強調されるばかりで、そもそも何を目的として評価を行うか、いかなる手法を評価に用いるか、いかなる基準によって評価を行うか、などの点での両者の差異が分析の対象とされることはなかった。本論文は「判決型」―「分析型」という分類軸を導入することで、両者の違いをよりいっそう鮮明なものにするとともに、行政実務のありようを変革するうえでの分析型政策評価の有用性を際立たせることに、成功している。この点に、本論文の第1の学問的貢献がある。

事務事業それ自体や事務事業評価という下位レベルの日常的行政実務に、これまで政治行政の研究者はほとんど関心を示してこなかった。そのため、事務事業評価についてこれまでになされた先行研究のほとんどは、率直に言って、実務家による「業務レポート」やコンサルタントの手になる「ハウツーもの」の域を出てはいない。本論文の第2の学問的貢献は、これまで社会科学的分析の対象外とされてきたこのような領域にあえて分析のメスを入れ、そのことによって実務家が活用できる知のレベルを飛躍的に引き上げたことである。

本論文の第3の学問的貢献は、二重県における事務事業評価システム導入の背景と経過についての緻密な実証研究に基づいて、事務事業評価システムについての通説的理解の誤りを指摘したこと、そしてそのことによって事務事業評価システムに内在する豊かな可能性を研究者および実務家に気づかせた、という点にある。本論文が強調するように、事務事業評価システムは自治体財政の逼迫に対処することだけを目的として導入されたわけではない。また、それを主要な目的とすべきでもない。事務事業評価システムの導入には、たとえば「住民本位の行政を志向するようなものへと自治体職員の意識を変える」といった役割をも期待できるのである。

以上総合して、本論文は文化・地域環境学専攻文化・社会環境論講座にふさわしい内容を備えた優秀な研究成果として判断される。また、本論文の前提となった諸論文はすでに会計検査院や日本公共政策学会の機関誌等に公表され、高い評価を受けている。

よって本論文は博士（人間・環境学）の学位論文として価値あるものと認める。また、平成14年5月30日、論文内容とそれに関連した事項について試問を行った結果、合格と認めた。